Les relations entre l'Union Européenne et la Turquie

العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وتـركيا

* D/ Salim KECIR

الملخص

العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وتركيا هي علاقات فريدة من نوعها على أكثر من صعيد. في الواقع، فإن العلاقات ما بين الاتحاد الأوروبي و تركيا قديمة جدا وتعود إلى العام 1963، و هو تاريخ التوقيع على الاتفاق المسمى بـ "اتفاق أنقرة" الذي نص على إنشاء اتحاد جمركي كما نص كذلك على انضمام تركيا في المستقبل إلى الاتحاد الأوروبي وهو الهدف النهائي من هذه الشراكة. بيد أن العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وتركيا قد شهدت أزمات في العديد من المرات بسبب الوضع السياسي المتوتر في تركيا (الانقلابات). قدمت تركيا طلبا رسميا للعضوية للاتحاد الأوروبي في عام 1987، وهو ما رفضته السلطات الأوروبية دون أن يكون ذلك رفضا لا رجعة فيه. في عام 1999، في قمة هلسنكي، حصلت تركيا على مركز الدولة المرشحة. في أواخر عام 2004، تم اتخاذ قرار بفتح مفاوضات لانضمام تركيا للاتحاد الأوروبي.

غير أن هذه المفاوضات تجري في سياق متوتر وصعب مرتبط بالسياق الداخلي في تركيا وبعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويرتبط انضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي بشكل وثيق بمشكلة قبرص، وهو أيضا عرضة لتوتر العلاقات بين أنقرة وأثينا و"بالمسألة الأرمينية". وقد تأزمت أكثر العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وتركيا مع فكرة "الشراكة المميزة" التي نادت بها بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي كبديل لانضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي.

* **Docteur en science politique à l'Université Paris13**

Résumé:

Les relations entre l'Union Européenne et la Turquie sont singulières à plus d'un titre. En effet, leurs rapports sont très anciens et remontent à l'année 1963, date de la signature de l'accord dit accord d'Ankara qui prévoit une union douanière et qui énonce l'adhésion à l'Union Européenne comme objectif final du partenariat. Cependant, les relations entre l'Union Européenne et la Turquie furent altérées à plusieurs reprises à cause de la situation politique tendue en Turquie (coups d'état). Une demande officielle d'adhésion fut formulée par la Turquie en 1987 qui a été rejetée par les instances européennes sans qu'il ne s'agisse d'une fin de non-recevoir définitive. En 1999, au Sommet d'Helsinki, la Turquie a obtenu le statut d'État-candidat. Vers la fin de l'année 2004, une décision a été prise pour l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie.

Cependant, ces dernières sont menées dans un contexte tendu et difficile lié au contexte interne en Turquie et dans certains États membres de l'Union Européenne. L'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne reste intimement liée au règlement du problème chypriote. Elle est également sujette aux relations tendues entre Ankara et Athènes et à la «question arménienne». Les relations entre l'Union Européenne et la Turquie se sont encore compliquées avec l'idée de «partenariat privilégié» défendue par certains États membres de l'Union Européenne comme alternative à l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne.

Abstract: Relationships between the EU and Turkey

Relationships between the EU and Turkey are unique. Indeed, their relations are very old and back to the year 1963, the date of the signing of the agreement said "Ankara Agreement" which provides for a customs union and that states joining the European Union as ultimate goal of the partnership. However, relationships between the EU and Turkey were altered several times because of the tense political situation in Turkey (military putsch). Turkey made a formal application for membership in 1987, which was rejected by the European authorities without it this is an end of inadmissibility final. In 1999, at the Helsinki Summit, Turkey has obtained State-candidate status. In late 2004, a decision was made for the opening of accession negotiations with Turkey.

However, they are conducted in a tense and difficult context linked to the internal context in Turkey and in some Member States of the European Union. The accession of Turkey to the European Union is closely linked to the Cyprus problem. It is also subject to strained relationships between Ankara and Athens and the "Armenian issue". Relationships between the EU and Turkey are further complicated with the idea of "privileged partnership" advocated by some Member States of the European Union as an alternative to the entry of Turkey into the European Union.

Introduction

Les relations entre l'Union Européenne et la Turquie sont typiquement singulières à plus d'un titre. En effet, leurs liens contractuels sont très anciens et remontent à l'année 1963, date de la signature de l'accord d'association dit accord d'Ankara qui prévoit une union douanière et qui énonce l'adhésion à l'Union Européenne comme objectif final du partenariat. Cependant, les relations entre l'Union Européenne et la Turquie furent altérées à plusieurs reprises à cause de la situation politique tendue en Turquie (coups d'état). Une demande officielle d'adhésion fut formulée par la Turquie en 1987 qui a été rejetée par les instances européennes sans qu'il ne s'agisse d'une fin de non-recevoir définitive. En 1999, au Sommet d'Helsinki, la Turquie a obtenu le statut d'État-candidat. Les différents Conseils européens successifs n'ont de cesse de rappeler la vocation européenne de la Turquie. D'ailleurs vers la fin de l'année 2004, une décision a été prise pour l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie.

Cependant, ces dernières sont menées dans un contexte tendu et difficile lié au contexte interne en Turquie et dans certains États membres de l'Union Européenne. L'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne reste intimement liée au règlement du problème chypriote. Elle est également sujette aux relations tendues entre Ankara et Athènes et à la «question arménienne» qui relève plus d'une «question passionnelle» et non pas d'une «question politique ou technique» qui ne relève pas de l'Union Européenne mais qui affecte, néanmoins, les négociations d'adhésion entre l'Union Européen et la Turquie.

Les relations entre l'Union Européenne et la Turquie se sont encore compliquées avec l'idée de «partenariat privilégié» défendue

par certains États membres de l'Union Européenne comme alternative à l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne.

§1-Des relations anciennes

Les relations entre la Turquie et l'Union Européenne sont aussi anciennes que le projet européen lui-même. En effet, dès le 31 juillet 1959[1] la Turquie a présenté une demande d'association à la Communauté économique européenne (CEE) qui a abouti à la signature, le 12 septembre 1963 d'un Accord d'association entre les six membres de la CEE et la Turquie. Cet accord d'association appelé l'Accord d'Ankara prévoyait la mise en place progressive d'une Union douanière échelonné sur trois phases: une phase préparatoire, une phase transitoire et une phase finale. L'Accord d'Ankara bien que son contenu soit essentiellement économique, mentionnait également l'adhésion.

Cet accord a été conclu comme le cadre de la pré-adhésion de la Turquie à la CEE. En effet, l'article 28 de cet accord précisait que «Lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté». Le préambule de cet accord d'association reconnaissait, aussi, que «L'appui apporté par le Communauté économique européenne aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté».

Le plein engagement de la Turquie dans ce partenariat avec l'Union Européenne lui a valu d'obtenir le statut de pays candidat à

(1) - En effet, c'est après le coup d'État militaire du 27 mai 1960 qui a permis la libération de la vie politique turque que le rapprochement entre les institutions de la CEE et le Turquie s'est intensifié.

l'adhésion dans l'Union Européenne lors du Conseil Européen d'Helsinki en décembre 1999.

Cependant, la période transitoire de rapprochement économique et politique entre la Communauté européenne et la Turquie était tumultueuse en raison de l'instabilité politique en Turquie. En effet, la Turquie a connu le 12 mars 1971 et le 12 septembre 1980 l'intervention des militaires dans la vie politique en raison des rivalités violentes entre l'extrême gauche et l'extrême droite turques. Les relations entre la Turquie et la CEE sont alors suspendues.

L'arrivée au pouvoir en 1983 du très occidentaliste et traditionaliste Turgut ÖZAL, qui marqua la décennie 1990 en Turquie fut l'occasion d'un nouveau rapprochement, à vrai dire pas aussi convaincu ni aussi convainquant que celui des années 1960(1).

La Turquie a, officiellement, formulé une demande de candidature pour l'adhésion à la Communauté Européenne le 14 avril 1987. En février 1989, le Conseil Européen refusa l'ouverture des négociations avec la Turquie en raison de sa situation politique caractérisée par la mainmise des militaires sur le fonctionnement de l'État et, aussi, en raison de la volonté des dirigeants européens d'aller vers l'approfondissement des relations politiques avec la Turquie plutôt que vers un élargissement de l'Union à ce pays(2). Le 5 février 1990 débutait l'Union Douanière entre la Turquie et l'Union Européenne. Cette Union est dépourvue de la liberté de circulation des personnes, des services et des capitaux. A ce jour, la Turquie est le seul pays qui est membre de l'Union douanière sans être membre de l'UE. Après que le Conseil Européen de Luxembourg de décembre 1997 eut écarté la Turquie comme candidate potentielle à l'Union, le Conseil européen

---

(1) - Samim AKGÖNÜL, La Turquie dans l'Union Européenne? Policy Paper 18, Ifri, septembre 2005, p.10.

(2) - Le Conseil européen a tenu précisé en février 1989 que le refus d'entamer des négociations avec la Turquie «ne met pas en doute son éligibilité à l'entrée dans la Communauté».

d'Helsinki de décembre 1990 accorda à ce pays le statut de candidat à l'Union européenne. Les négociations d'adhésion entre la Turquie et l'Union européenne ont officiellement démarré le 3 octobre 2005 conformément à la décision prise dans ce sens par le Conseil européen le 17 décembre 2004.

Sur un plan formel, les négociations comprennent trente-cinq chapitres qui couvrent les domaines dans lesquels la Turquie est tenue d'entreprendre des réformes, afin de satisfaire aux critères posés par le Conseil Européen de Copenhague de juin 1993 et à reprendre l'acquis communautaire. A ce jour, treize chapitres ont été ouverts à la négociation entre l'Union Européenne et la Turquie(1). Par contre, dix-huit chapitres sont aujourd'hui bloqués par l'Union européenne pour des raisons d'ordre juridique et politique(2).

---

(1) - Ces treize chapitres sont:

- un chapitre sous la présidence autrichienne: le chapitre 25 «science et recherche».

- trois chapitres sous la présidence allemande: le chapitre 18 «statistiques», le chapitre 20 «politique d'entreprise et politique industrielle» et le chapitre 32 «contrôle financier».

- deux chapitre sous la présidence portugaise: le chapitre 21 «réseaux transeuropéens» et le chapitre 28 «protection des consommateurs».

- deux chapitres sous la présidence slovène: le chapitre 6 «droit des sociétés» et le chapitre 7 «droit de la propriété intellectuelle».

- deux chapitre sous la présidence française: le chapitre 4 «libre circulation des capitaux» et le chapitre 10 «société de l'information et des médias».

- un chapitre sous la présidence tchèque: le chapitre 16 «fiscalité».

- un chapitre sous la présidence suédoise: le chapitre 27 «environnement»

- un chapitre sous la présidence espagnole: le chapitre 12 «sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire».

(2) - Voir Rapport d'information de la Commission des affaires Européennes sur l'évolution des relations entre l'Union Européenne et la Turquie, Sénat français, 28 juin 2011.

§ 2-Des relations tendues pour des motifs politiques et historiques

Les négociations d’adhésion progressent avec un rythme lent. En effet, celui-ci est plus lent que celui qu’avaient connu les pays candidats lors des élargissements de 2004 et 2007. Ce rythme ne cesse, en effet, de ralentir en raison de motifs politiques et de tensions entre certains États membres de l’Union Européenne et la Turquie.

Depuis 2008, seul un chapitre est, au mieux, ouvert sous chaque présidence Européenne. De ce fait, le gouvernement turc s’estime victime d’un traitement discriminatoire par rapport aux autres États qui ont rejoint dernièrement l’Union Européenne.

Aussi, la crise chypriote qui constitue une référence permanente dans la politique extérieure turque devient un sujet difficile dans les relations turco-européennes(1). En effet, le 11 décembre 2006, les institutions européennes ont décidé de geler huit chapitres(2) en raison de la non-application par la Turquie du protocole additionnel à l’Accord d’Ankara qui prévoit que la Turquie étende l’accord de l’union douanière aux dix nouveaux États membres qui ont rejoint l’Union Européenne en 2004.

La Turquie a considéré, dans une déclaration unilatérale, que cet accord ne signifie pas reconnaissance de la République de Chypre et exige la fin de l’isolement et de l’embargo qui touche la «République

---

(1) - Ferhat KENTEL, La nouvelle polarisation turque in Religion(s) et identité(s) en Europe. L'épreuve du pluriel, Antonela CAPELLE-POGACEAN, Patrick MICHEL, Enzo PACE (sous dir.), Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2008, p. 116.

(2) - Les huit chapitres bloqués par la décision du Conseil européen de décembre 2006 sont: le chapitre 1 «libre circulation des marchandises», le chapitre 3 «droit d'établissement et libre prestation de services», le chapitre 9 «services financiers», le chapitre 11 «agriculture et développement rural», le chapitre 13 «pêche», le chapitre 14 «politique des transports», le chapitre 29 «union douanière» et le chapitre 30 «relations extérieures».

turque de Chypre du nord». L'Union Européenne a haussé le ton et a rappelé, dans une déclaration que la Turquie devait appliquer l'intégralité du protocole additionnel à l'Accord d'Ankara à tous les États membres de l'Union Européenne et normaliser ses relations avec la République de Chypre et a posé le principe qu'aucun chapitre ouvert ne pourra être clos en l'absence d'une application complète par la Turquie du protocole additionnel à l'Accord d'Ankara.

Bien que l'Union Européenne ne soit pas impliquée dans le règlement du conflit chypriote[1] qui est confié à l'ONU, un lien est pourtant établi entre la candidature de la Turquie dans l'Union Européenne et la solution apportée à ce conflit. En effet, on ne peut concevoir désormais qu'un règlement au moins partiel de la question chypriote ne soit pas préalable ou concomitant à l'entrée éventuelle de la Turquie dans l'Union[2].

Si les négociations dans la question chypriote n'aboutissent pas entre Ankara et Nicosie, cette dernière qui est membre de l'Union Européenne jouera de son influence au sein des institutions européennes afin d'orienter les décisions de l'Union Européenne vis-à-vis de la Turquie. D'ailleurs, Chypre était à l'origine du blocage de six chapitres. Les pressions qu'exercerait l'Union Européenne à

---

(1) - Le dossier chypriote est resté entre les mains des Nations-Unies car la question chypriote est historiquement plus ancienne à l'élargissement de l'Union Européenne à Chypre. La question chypriote constitue une séquelle résultant de la décomposition de l'Empire Ottoman. Sur ce territoire coexistaient deux populations, une majorité de langue grecque et de religion orthodoxe et une minorité de langue turque et de religion musulmane.

La partie grecque de Chypre a obtenu une reconnaissance de la communauté internationale et elle est entrée dans l'Union Européenne en 2004 et la partie turque au nord de Chypre qui a proclamé son indépendance en 1983 sous le nom de République turque de Chypre nord ne jouit d'aucune reconnaissance internationale hormis en Turquie. Une armée turque de 35.000 hommes se trouve toujours dans la partie turque de Chypre.

(2) - François DOPFFER, L'imbroglio turc, Éditions Lignes de Repères, Paris, 2008, p. 78.

l’encontre de la Turquie resteront sans résultats sans une perspective claire d’adhésion de la Turquie dans l’Union Européenne. Ainsi, tant que la Turquie restera en dehors de l’Union Européenne, le règlement de la question chypriote aura peu de chance d’aboutir.

La «question arménienne» constitue, elle aussi, un des facteurs qui participe à rendre les négociations d’adhésion de la Turquie à l’Union Européenne difficiles et tendues. Bien que le contentieux historique entre la Turquie et l’Arménie relatif au «génocide arménien»(1) dont les Arméniens revendiquent la reconnaissance par l’État turc, ne fasse pas techniquement partie des discussions entre l’Union Européenne et la Turquie, ce contentieux pèse, néanmoins, sur le processus de négociation entre ces deux parties. En effet, même si la reconnaissance du «génocide

---

(1) - Rappelons que le «génocide» est un concept juridique apparu après la seconde guerre mondiale et que l’on retrouve dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide adoptée par l’Assemblée générale des Nations-Unies le 9 décembre 1948 et qui est employé par le Tribunal de Nuremberg. Conformément à la définition de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

a) Meurtre de membres du groupe;

b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;

c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;

d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;

e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Selon la thèse défendue par les Arméniens, un massacre d’un million et demi d’Arméniens fut perpétré en 1915 par le régime Ottoman. Ce chiffre est contesté par les Turcs qui parlent de 300.000 à 800.000 victimes et qui soutiennent l’idée selon laquelle ces massacres sont perpétrés par des bandes irrégulières (les dirigeants de l’Union et Progrès) en dehors de toute structure officielle ottomane.

arménien» n'est pas une condition préalable mentionnée dans le cadre des négociations entre Bruxelles et Ankara, des lobbys pro-arméniens s'activent au sein des institutions communautaires européennes afin de faire de la reconnaissance du «génocide arménien» une condition préalable à l'adhésion de la Turquie dans l'Union Européenne.

D'ailleurs, les organisations arméniennes très actives au niveau des pays européennes mènent des campagnes et des actions politiques au niveau des parlements des États membres de l'Union Européenne pour obtenir la reconnaissance juridique et institutionnelle du «génocide arménien» et la pénalisation de son négationnisme. Une loi a, d'ailleurs, été votée par le parlement français en 2001 qui reconnaît officiellement ce génocide et en 2012 une autre loi a été adoptée qui pénalise le négationnisme de ce génocide. Ces actions et campagnes arméniennes sont même arrivées à influencer l'opinion des personnalités européennes les plus favorables à l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne. En effet, le président français Jacques CHIRAC, lors d'un voyage officiel en Arménie, le 1er octobre 2006, a déclaré que: «Faut-il que la Turquie reconnaisse le génocide arménien pour entrer dans l'Union […]. Honnêtement, je le crois».

La «question arménienne», à la différence de la «question chypriote», ne peut trouver une solution technique négociable, ce qui la rend plus difficile à résoudre(1). En effet, la «question arménienne» est un «problème passionnel». Cette question soulève, en effet, en Turquie des réactions nationalistes violentes(2). Ainsi, place t- elle

---

(1) - Signalons, cependant, que la reconnaissance du «génocide arménien» n'est pas seulement d'ordre symbolique et qu'elle peut avoir des conséquences pratiques liées aux indemnisations. Elle peut même aller, selon certains milieux arméniens radicaux jusqu'à des revendications de territoires situés dans les provinces orientales de la Turquie.

(2) - Rappelons, à cet égard, l'assassinat d'un journaliste turc d'origine arménienne Hraut Dink en 2007 par un turc ultra-nationaliste.

le pouvoir politique en Turquie face à un dilemme. En effet, s'il reconnaît le «génocide arménien», cela l'exposera à une désapprobation de l'opinion turque et l'entraînera dans une crise politique. En revanche, s'il persiste dans la négation de la responsabilité historique de la Turquie dans ce «génocide», surtout avec l'intensification des campagnes arméniennes dans le sens de la reconnaissance de cette responsabilité historique de la Turquie, cela l'exposerait à une détérioration de ses relations avec ses partenaires européens et américains.

Ainsi, pour l'Union Européenne la «question arménienne» ne représente plus aucun intérêt national pour ses États membres, mais elle se situe au niveau des opinions publiques européennes soumises aux campagnes arméniennes tendant à culpabiliser l'État turc pour des massacres commis durant la période de dissolution de l'Empire Ottoman.

La question des droits de l'homme constitue, également, une source de friction et de tension entre l'Union Européenne et la Turquie. Bien que la Turquie ait engagé des réformes audacieuses, saluées d'ailleurs par la Commission européenne, dans les domaines politique, juridique, judiciaire et en matière de droits de l'homme, le Parlement européen a qualifié dans sa résolution du 9 mars 2011 de «lents» les progrès réalisés par la Turquie en matière des droits de l'homme et a estimé que la Turquie ne pourra pas faire l'économie «d'une réforme constitutionnelle globale qui transformerait la Turquie en une véritable démocratie pluraliste fondée sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales» conformément aux standards européens.

§ 3- Des relations tendues pour cause de l'idée d'un « partenariat privilégié » entre l'UE et la Turquie au lieu de l'adhésion

Les rapports entre la Turquie et l'Union Européenne se sont aussi compliqués depuis que l'idée véhiculée par certains milieux influents

au sein des institutions européennes pour proposer un «statut spécial» à la Turquie. Ce statut concerne un «partenariat privilégié» que Paris, Berlin et Vienne ont soutenu. Bien que le contenu de ce partenariat n'ait pas été défini ni détaillé, son «but ultime est d'interdire l'intégration politique tout en maintenant la Turquie ''alliée'' dans les marches d'une Europe carolingienne»(1) . Cette approche de «partenariat privilégié» a pour finalité d'esquisser une coopération approfondie tout en refusant toute perspective d'inclusion politique.

Cette «alternative» à l'adhésion dans l'Union Européenne que constitue le «partenariat privilégié» court déjà depuis le début des années 1990. En effet, la Commission Européenne a présenté, le 7 juin 1990, à travers le «*paquet Matutes*» des propositions sur un statut ad hoc pour la Turquie.

En 2004, cette idée de «partenariat privilégié» est même soutenue par deux grandes figures de l'axe franco-allemand, à savoir Nicolas SARKOZY et Angela MERKEL. Elle a été largement évoquée depuis l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas sur l'adoption du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les Turcs considèrent l'idée d'un «partenariat privilégié» comme une humiliation à l'égard de leur pays qui a toujours demandé d'être traité au même titre que les autres pays candidats à l'adhésion dans l'Union Européenne. Ce statut de «partenariat privilégié» est considéré par l'opinion publique turque comme un statut de seconde zone, un «bon pour l'Orient»(2) . La Turquie a, ainsi, refusé catégoriquement toute perspective de statut ad hoc et insiste pour que

---

(1) - Cengiz AKTAR, Et si l'Europe puissance passait par la Turquie...Revue du Marché commun et de l'Union Européenne no 488, mai 2005, p. 304.
(2) - Samim AKGÖNÜL, op. cit. p. 16.

la finalité du processus de négociation reste toujours l'adhésion entière dans l'Union Européenne.

Le contexte dans lequel se déroulent les négociations entre l'Union Européenne et la Turquie rend difficile l'issue réservée à ces négociations. En effet, l'environnement international de crise économique et financière, les contextes politiques en Turquie et dans les différents pays européens qui connaissent la résurgence des mouvements nationalistes et identitaires et l'accélération de l'histoire à l'échelle du monde rendent incertain une adhésion, du moins à court terme, de la Turquie à l'Union Européenne.